

Prezident republiky a zákonodárství v Čechách, na Moravě a ve Slezsku

Zdeněk Koudelka

Prezident republiky v Čechách, na Moravě a ve Slezsku stejně jako na Slovensku nemá právo zákonodárné iniciativy známé z československé ústavní úpravy let 1960-92.¹ Prezident může předkládat podněty k nové zákonné úpravě v rámci svých vystoupení v Poslanecké sněmovně, stejně tak může se svými podněty vstupovat do zákonodárné iniciativy vlády, jejíchž schůzí se může účastnit. Tyto podněty prezidenta k zákonodárné úpravě, o nichž se zmiňovala již vládní důvodová zpráva k návrhu Ústavní listiny z r. 1920, však nejsou skutečnou zákonodárnou iniciativou a vláda či Parlament je mohou akceptovat dobrovolně, zvláště pokud se chtějí včasnou akceptací prezidentových názorů vyhnout případnému prezidentskému vetu zákona. V období první Československé republiky bylo pravidlem, že návrh zákona, který byl na pořadu jednání vlády, byl před zasedáním vlády doručen také Kanceláři prezidenta. Tato praxe se uplatňuje i dnes.²

1 Prezident podepisuje zákony

Prezidentův podpis pod zákonem je umístěn na druhém místě po předsedovi Poslanecké sněmovny a před premiérem. Pořadí podpisů je odvozeno od časové posloupnosti podepisujících osob,³ nikoliv jako v době Československa od práva čestné přednosti a postavení funkcionáře v ústavním systému, kdy se prezident podepisoval na prvním místě.

Podpisy premiéra a předsedy Poslanecké sněmovny jsou jejich povinností a podmínkou autorizace textu zákona a jeho zveřejnění ve Sbírce zákonů. V opačném případě by bylo podepisujícím osobám dáno právo absolutního veta.⁴ Naproti tomu má prezident možnost zákon nepodepsat a užít svého veta. V případě opětného schválení musí být zákon vyhlášen, a to bez prezidentova podpisu s doprovodným usnesením Poslanecké sněmovny. Jde o ústavní zvyklost, jelikož z doslovného výkladu čl. 51 Ústavy plyne prezidentovi povinnost podepsat i vetovaný zákon, o doprovodném usnesení Sněmovny oznamující přehlasování prezidentova veta se Ústava nezmiňuje. Tato ústavní zvyklost vzniklá roku 1994 při vyhlášení prvního

¹ Čl. 52 odst. 1 Ústavy č. 100/1960 Sb. a čl. 45 odst. 1. ústavního zákona č. 143/1968 Sb., o československé federaci.

² Čl. 5 ods. 1 písm. d) Legislativních pravidel vlády z 19. 3. 1998, usnesení vlády č. 188.

Za první Československé republiky Masaryk využíval při přípravě zákonů podněty především vůči vládě a též otevřeně vyjadřoval své výhrady k nevetovaným zákonům vůči příslušným ministrům. EMIL SOBOTA, JAROSLAV VOREL, RUDOLF KŘOVÁK, ANTONÍN SCHENK: *Československý prezident republiky*, Praha 1934, s. 160, 170-171.

³ Čl. 51 Ústavy č. 1/1993 Sb. § 107 ods. 2 jednacího řádu Poslanecké sněmovny č. 90/1995 Sb.

⁴ Na Slovensku původně podepisoval prezident i vetované zákony, pokud jeho veto parlament přehlasoval, což byla odchylná praxe od naší, kde se znovu schválený vetovaný zákon vyhlásí bez podpisu prezidenta s doprovodným usnesením Poslanecké sněmovny. Od roku 1999 již prezident může, ale nemusí podepsat zákon, který vetoval, ale jeho veto bylo překonáno. Obdobná praxe jako v ČR je v USA, kde zákon po překonání prezidentova veta Kongresem je vyhlášen bez prezidentova podpisu. Praxe totožná s dřívější slovenskou, kdy prezident podepisoval i jím vetované zákony, pokud parlament veto přehlasoval, platila dle čl. 72 odst. 1 chilské ústavy z 18. 9. 1925. Čl. 87 ods. 3 Ústavy SR č. 460/1992 Sb. v původním znění a ve znění ústavního zákona č. 90/2001 Z.z. Usnesení Ústavního soudu SR č. 23/1994 Zbierky nálezov a uznesení Ústavného súdu. JAROSLAV KREJČÍ: *Problém právního postavení hlavy státu v moderní demokracii* s. 96. EMIL SOBOTA, JAROSLAV VOREL, RUDOLF KŘOVÁK, ANTONÍN SCHENK: *Československý prezident republiky*, Praha 1934, s. 169.

vetovaného zákona prezidentem Václavem Havlem,⁵ jehož veto bylo překonáno, byla následně uzákoněna i v jednacím řádu Poslanecké sněmovny, což kritizuje Jiří Jirásek.⁶ Nicméně se tato praxe stala dlouhodobou zvyklostí.

Zda je prezident povinen podepsat každý zákon a zda má jeho podpis promulgační povahu autoritativně ověřujícího správnost celého legislativního procesu se vedla debata již za první Československé republiky. Jiří Hoetzl a František Weyr⁷ odmítali promulgační charakter prezidentova podpisu pod zákon a tedy jeho nutnost. Opačný názor zastával Bohumil Baxa⁸ a Jaroslav Krejčí. Krejčí chápe podpis prezidenta jako ověření správnosti procesu přijetí v rámci promulgace (vyhlášení) zákona, nikoliv jako souhlas s textem zákona. Prezident v takovém případě může odmítnout podpis jen, pokud zjistí, že nebyl dodržen ústavní postup při schvalování zákona. Tedy, že se vlastně o zákon nejedná.⁹ Krejčí a Emil Sobota uvádějí i příklady zákonů, kdy prezident T. G. Masaryk zjistil nesoulad mezi usneseními Poslanecké sněmovny a Senátu, kdy jedna drobně tzv. redakční opravou pozměnila text, který dříve odhlasovala druhá sněmovna, a vyžádal si nové hlasování o této redakční úpravě v komoře, která o zákonu jednala jako první, a až pak zákony podepsal. Nešlo o veto zákona. Jindy prezident pozměnil datum přijetí zákona, pokud se zjistilo, že zákon byl v Senátu odhlasován po uplynutí ústavní šestitýdenní lhůty a tedy byl přijat z ústavy uplynutím této lhůty.¹⁰ V případě zákonů Sněmu Podkarpatské Rusi a zákonných opatření neměl prezidentův podpis promulgační charakter, ale byl sankcí hlavou státu (prezident měl absolutní veto).¹¹ Masarykem vetovaný zákon byl buď přijat dle jeho připomínek nebo nebyl přijat vůbec. Takže nemáme praktický příklad toho, jak by se postupovalo v případě podpisu či nepodpisu zákona, s nímž prezident zásadně nesouhlasí.¹²

V době formy vlády shromáždění, kdy parlament byl nejvyšším orgánem veškeré státní moci (1960-92) neměl prezident právo veta a jeho podpis spolu s podpisy

⁵ Zákon č. 273/1994 Sb., kterým se mění zákon o správních poplatcích a doprovodné usnesení Poslanecké sněmovny č. 274/1994 Sb. Zákon č. 275/1994 Sb., kterým se mění zákon o výkonu povolání autorizovaných architektů a výkonu povolání autorizovaných inženýrů a techniků činných ve výstavbě a doprovodné usnesení Poslanecké sněmovny č. 276/1994 Sb.

⁶ § 107 ods. 3 jednacího řádu Poslanecké sněmovny č. 90/1995 Sb. JIŘÍ JIRÁSEK: Může nebo musí prezident schválený zákon podepsat?, sborník *Výkonná moc v ústavním systému České republiky*, Masarykova univerzita, Mezinárodní politologický ústav Brno 2005, ISBN 80-210-3611-7, s. 89-90. VÍT A. SCHORM: Prezidentovo právo zákon nepodepsat a vrátit Parlamentu, sborník *Výkonná moc v ústavním systému České republiky*, Masarykova univerzita, Mezinárodní politologický ústav Brno 2005, ISBN 80-210-3611-7, s. 77-78.

⁷ § 51 Ústavní listiny uvozené zákonem č. 121/1920 Sb. JIŘÍ HOETZEL: Promulgace zákonů, *Právník* 1926, s. 300-301. FRANTIŠEK WEYR: *Československé ústavní právo*, Praha 1937, s. 199.

⁸ BOHUMIL BAXA: *Parlament a parlamentarismus*, Praha 1924, s. 302.

⁹ JAROSLAV KREJČÍ: *Promulgace zákonů: její vztah k sankci, vetu, publikaci a k soudcovskému zkoumání zákonů*, Praha 1926, s. 216-225. JAROSLAV KREJČÍ: *Právní povaha podpisu prezidenta republiky na zákonech*, Praha 1927, s. 22-26, 29-30.

¹⁰ Zákony č. 68/1922 Sb., kterým se upravuje užívání pozemku v Podkarpatské Rusi, 43/1923 Sb., jímž se mění některá ustanovení o přímých daních a 198/1925 Sb., kterým se ustanovuje doba nové organizace vojenských soudů a 202/1925 Sb., kterým se mění uherský obchodní zákon. § 43 Ústavní listiny uvozené zákonem č. 121/1920 Sb. JAROSLAV KREJČÍ: *Právní povaha podpisu prezidenta republiky na zákonech*, Praha 1927, s. 65-69. EMIL SOBOTA, JAROSLAV VOREL, RUDOLF KŘOVÁK, ANTONÍN SCHENK: *Československý prezident republiky*, Praha 1934, s. 175-176.

¹¹ § 3 ods. 4 a § 54 ods. 12 Ústavní listiny z roku 1920. JAROSLAV KREJČÍ: *Promulgace zákonů: její vztah k sankci, vetu, publikaci a k soudcovskému zkoumání zákonů*, Praha 1926, s. 225-227. JAROSLAV KREJČÍ: *Právní povaha podpisu prezidenta republiky na zákonech*, Praha 1927, s. 30-32.

¹² EMIL SOBOTA, JAROSLAV VOREL, RUDOLF KŘOVÁK, ANTONÍN SCHENK: *Československý prezident republiky*, Praha 1934, s. 160, 164-166, 168.

předsedy parlamentu a vlády byly považován za povinnosti, které slovy Vladimíra Flegla „*sice nemají konstitutivní charakter, ve skutečnosti však znamenají nejvyšší ověření platnosti zákonů a nekompetentnější záruku jejich uvedení do života.*“¹³

Byť s tím část teoretiků nesouhlasí,¹⁴ vytvořila se ústavní zvyklost, že prezident nesouhlasí s určitým zákonem, ale přímo jej nevetuje. Pak je zákon vyhlášen bez jeho podpisu. Prezident Václav Klaus tak učinil vůči zákonům:

- č. 292/2004 Sb., o zásluhách E. Beneše,
- č. 180/2005 Sb., o podpoře výroby elektřiny z obnovitelných zdrojů,
- č. 443/2006 Sb., kterým se mění zákon o zrušení Fondu národního majetku a zákon, kterým se mění zákon o bankách. Tímto zákonem se zabýval i Ústavní soud, který jeho část zrušil. Fakt absence podpisu prezidenta a zároveň nevetování zákona jen zaznamenal¹⁵ s tím, že prezidentův podpis pod zákon, „by měl být - s legální výjimkou přehlasování veta - podle čl. 51 Ústavy a podle názorů nauky ověřením řádného dokončení zákonodárného procesu“.¹⁶ Z toho plyne, jak kdyby se Ústavní soud díval na prezidentův podpis jako nutný pro promulgaci zákona. To však je v rozporu se samotným výrokem nálezu, když Ústavní soud zrušil jen část zákona, nikoliv zákon celý. Tím dosvědčil, že prezidentův podpis pod zákon nepovažuje za nutný pro jeho vyhlášení a následnou platnost.¹⁷
- č. 239/2008 Sb., kterým se mění zákon o registrovaném partnerství,
- č. 162/2009 Sb., kterým se mění jednací řády Poslanecké sněmovny a Senátu dotýkající se Lisabonské smlouvy o nutnosti souhlasu Parlamentu k úkonu, kterým ČR v Evropské radě převede další pravomoci ČR na EU,
- č. 92/2011 Sb., kterým se mění zákon o České národní bance,
- č. 220/2011 Sb., kterým se mění zákon o důchodovém pojištění,¹⁸
- č. 221/2011 Sb., kterým se mění zákon o ochraně ovzduší a zákon o spotřební dani.¹⁹

Zdeněk Jičínský kritizoval Václava Klause za to, že nepodepsal některé zákony,²⁰ aniž zmiňuje, že jde o praxi, kterou uplatnil již roku 1991 vůči lustračnímu zákonu

¹³ VLADIMÍR FLEGL: *Ústavní základy Československé socialistické republiky*, Praha 1981, 70.

¹⁴ JIŘÍ JIRÁSEK: Může nebo musí prezident schválený zákon podepsat?, sborník *Výkonná moc v ústavním systému České republiky*, Masarykova univerzita, Mezinárodní politologický ústav Brno 2005, ISBN 80-210-3611-7, s. 86-87. ZDENĚK JIČÍNSKÝ: Prezident Klaus jedná protiústavně, *Právo* 13. 10. 2009, s. 6. Radovan Suchánek in VOJTĚCH ŠIMÍČEK, RADOVAN SUCHÁNEK, PAVEL MOLEK, LADISLAV VYHNÁNEK, MILAN PODHRÁZKÝ, JAN FILIP, LENKA BAHÝLOVÁ: *Ústava České republiky, Komentář*, Praha 2010, ISBN 978-80-7201-814-7, komentář čl. 51.

Pochyby o správnosti postupu nepodepsání i nevetování zákona má VÍT A. SCHORM: Prezidentovo právo zákon nepodepsat a vrátit parlamentu, sborník *Výkonná moc v ústavním systému České republiky*, Masarykova univerzita, Mezinárodní politologický ústav Brno 2005, ISBN 80-210-3611-7, s. 77-78.

¹⁵ Bod 16, 35, 74 nálezu Ústavního soudu č. 37/2007 Sb.

¹⁶ Bod 74 nálezu Ústavního soudu č. 37/2007 Sb.

¹⁷ Radovan Suchánek in VOJTĚCH ŠIMÍČEK, RADOVAN SUCHÁNEK, PAVEL MOLEK, LADISLAV VYHNÁNEK, MILAN PODHRÁZKÝ, JAN FILIP, LENKA BAHÝLOVÁ: *Ústava České republiky, Komentář*, Praha 2010, ISBN 978-80-7201-814-7, komentář čl. 51.

¹⁸ VÁCLAV KLAUS: Stát není pojišťovna, *Mladá fronta-Dnes* 7. 7. 2011, s. A10, <http://www.hrad.cz/cs/pro-media/clanky-a-ohlasy/69.shtml>

¹⁹ Dopis prezidenta republiky předsedkyni Poslanecké sněmovny z 8. 7. 2011, <http://www.hrad.cz/cs/pro-media/clanky-a-ohlasy/70.shtml>

²⁰ ZDENĚK JIČÍNSKÝ: Prezident Klaus jedná protiústavně, *Právo* 13. 10. 2009, s. 6.

předseda československého Federálního shromáždění Alexander Dubček, který nepodepsal zákon²¹ z důvodu politického nesouhlasu, nikoliv nemoci či jiného důvodu nemožnosti výkonu funkce, byť neměl právo veta. Místo něj jej podepsal místopředseda Federálního shromáždění Rudolf Battěk.

Rovněž prezident Václav Havel nepodepsal dva zákony měnící zákon o přestupcích a zákony na úseku vnitřní správy,²² které byly přijaty 27. 1. 1993 Parlamentem ještě před jeho nástupem do prezidentského úřadu 2. 2. 1993. Nicméně 15 denní doba pro prezidentovo veto uplynula až po jeho nástupu do úřadu a mohl by je tedy vetovat či podepsat. Vyhlášeny ve Sbírce zákonů byly až 15. 2. 1993. Přesto byly podepsány jen předsedou Poslanecké sněmovny a předsedou vlády, přičemž na žádného z nich nepřechází právo podpisu prezidenta pod zákon.²³ Nikdo tedy v době uprázdnění prezidentského úřadu nemohl tento úkon za prezidenta vykonat. To se týká i zákona č. 60/1993 Sb., o oddělení měny, který byl přijat mimořádně rychle na neveřejné části schůze Poslanecké sněmovny dopoledne 2. 2. 1993 ještě v den slibu prezidenta Václava Havla, ale ještě před tímto slibem, který byl až odpoledne. Protože Senát ještě nebyl ustaven a prezident nebyl v úřadě, byl ihned podepsán předsedy Poslanecké sněmovny a vlády a následujícího dne 3. 2. 1993 vyhlášen. Ovšem zde šlo o mimořádnou reakci na velký spekulativní přesun dosud jednotných československých bankovek z území Slovenska do bank na území Čech, Moravy a Slezska z důvodů očekávaného silnějšího kurzu budoucí Koruny české (Kč) vůči Slovenské koruně (Sk). Takový obrovský přesun bankovek však mohl poškodit měnu platnou na území Čech, Moravy a Slezska.

Nesouhlas se zákonem může vyjádřit prezident i tak, že podá po jeho vyhlášení návrh na jeho zrušení Ústavním soudem. To však může učinit jen z důvodu neústavnosti, nikoliv pouhého věcného nesouhlasu. Zajímavý byl případ zákona č. 6/2002 Sb., o soudech a soudcích. S tímto zákonem nesouhlasil prezident Václav Havel, protože však zákon měl velkou podporu v Parlamentu a v Poslanecké sněmovně hlasoval proti zákonu jen jeden poslanec Václav Krása,²⁴ bylo zřejmé, že prezidentské veto bude překonáno. Proto prezident zákon podepsal, aby nezdržoval jeho vyhlášení a mohl hned po vyhlášení zákona co nejdříve podat návrh Ústavnímu soudu na zrušení, kterému Ústavní soud vyhověl.²⁵

Další možností vyjádření nesouhlasu prezidenta se zákonem je, že sice zákon podepíše, ale projeví kritiku jeho některých částí zveřejněným dopisem předsedovi Poslanecké sněmovny. V dopise vyjádří důvody, proč zákon podepsal i které výhrad k němu přesto má. Prezident Václav Havel tak učinil k 17 zákonům v roce 1993, 1995 a 2000-02.²⁶ Tuto praxi užil i Václav Klaus vůči zákonu o protikomunistickém odboji, který podepsal 17. 8. 2011 a zároveň zaslal své výhrady dopisem předsedkyni Poslanecké sněmovny.²⁷ Emil Sobota uvádí, že pokud prezident T. G. Masaryk

²¹ Zákon č. 451/1991 Sb., kterým se stanoví některé další předpoklady pro výkon některých funkcí ve státních orgánech a organizacích České a Slovenské Federativní Republiky, České republiky a Slovenské republiky

²² Zákon č. 67/1993 Sb., kterým se mění zákon o přestupcích. Zákon č. 68/1993 Sb., kterým se mění některé zákony na úseku všeobecné vnitřní správy.

²³ Čl. 66 Ústavy č. 1/1993 Sb.

²⁴ Hlasování dne 30. 10. 2001 č. 377, 39. schůze Poslanecké sněmovny, 3. volební období, <http://www.psp.cz/sqw/hlasy.sqw?G=26761>

²⁵ Nález č. 349/2002 Sb.

²⁶ <http://www.vaclavhavel.cz/index.php?sec=3&id=8&kat=3>

²⁷ Dopis prezidenta republiky Václava Klause předsedkyni Poslanecké sněmovny Miroslavě Němcové ze 17. 8. 2011, <http://www.hrad.cz/cs/pro-media/tiskove-zpravy/7030.shtml>

nechtěl užít svého práva veta, ale přesto měl k zákonu výhrady, podepsal je s poznámkou,²⁸ která se však nevyhlašovala spolu se zákonem. Své pochybnosti mohl vyjádřit i jinak, např. tlumočením svého názoru vládě skrze příslušné úředníky. Masaryk tak zapochyboval o ústavnosti některých jim podepisovaných zákonů obsahujících zmocňovací doložky pro vládu vydávat nařízení s mocí zákona, což zaznělo na jednání vlády 11. 1. 1923. Masaryk tak reagoval na nález Ústavního soudu ve věci opatření Stálého výboru Národního shromáždění o inkorporaci Valčicka a Vitorazka.²⁹

Rovněž rakouský prezident Heinz Fischer v roce 2008 odmítl podepsat zákon, který obsahoval retroaktivní ustanovení hrozící správní sankcí a to za situace, kdy v Rakousku svým podpisem prezident osvědčuje vznik zákona v souladu s ústavou. Přičemž zákon je prezidentu předkládán kancléřem, který jeho podpis kontrasignuje svým podpisem.³⁰ Rakouští ústavní právníci předtím dlouhodobě vedli diskusi, zda prezident je oprávněn zkoumat ústavnost zákona a neústavní zákon nevyhlásit.³¹

Francouzský prezident Francois Mitterrand odmítl podepsat nařízení Ministerské rady, které předsedá, s mocí zákona³² v roce 1986, když pravicová většina za vedení předsedy vlády Jacquese Chiraca prosadila privatizační opatření. Nařízení byla vyhlášena bez jeho podpisu, byť ústava stanoví, že je podepisuje prezident.

2 Veto

Prezident může vrátit (vetovat) obyčejné zákony do 15 dnů od jejich doručení. Ústavní soud tuto lhůtu, která má jinak všechny znaky lhůty hmotně právní, posoudil tak, že pokud konec lhůty připadne na den pracovního klidu, tak končí až následujícím pracovním dnem.³³ Prezidentovo veto nelze uplatnit v době válečného stavu a stavu ohrožení proti zákonům přijatým k návrhu vlády ve zkráceném jednání.³⁴

Nevýhodou dnešní úpravy veta je, že prezident může vetovat jen celý zákon a nemůže dát konkrétní připomínku. Pokud má výhradu k jednomu ustanovení, stojí před dilematem, zda pro jednotlivost ohrozit celek, či naopak celý zákon podepsat i s chybným ustanovením. Pokud by prezident mohl dávat připomínky k zákonu jako Senát a Poslanecká sněmovna mohl schválit návrh zákona ve znění prezidentových připomínek, může tento nástroj sloužit i k nápravě legislativních chyb. Nejen jako vyjádření prezidentova politického postoje. Takové právo vracet zákon s připomínkami měl prezident podle Ústavní listiny z roku 1920. Např. prezident

²⁸ EMIL SOBOTA, JAROSLAV VOREL, RUDOLF KŘOVÁK, ANTONÍN SCHENK: *Československý prezident republiky*, Praha 1934, s. 170.

²⁹ TOMÁŠ LANGÁŠEK: Ústavní soud Československé republiky a jeho osudy v letech 1920-1948, ISBN 978-80-7380-347-6, s. 88.

³⁰ Již prezident Wilhelm Miklas odmítl podepsat v březnu 1938 zákon o sjednocení Rakouska s Německou říší a tím legalizovat tento akt. Raději abdikoval. Čl. 47 Ústavy Rakouské republiky z 1. 10. 1920. JAN GRINC: Spolkový prezident v rakouském ústavním systému, *Právník* 12/2008, ISSN 0231-6625, s. 1353, 1359-1360.

³¹ HERBERT HAUSMANINGER: Spolkový prezident, spolková vláda a parlament v Rakousku, *Právník* 12/1990, ISSN 0231-6625, s. 1100.

³² Čl. 13 a 38 Ústavy Republiky Francie ze 4. 10. 1958. MICHEL PEROTTINO: Prezident republiky ve Francii, sborník *Postavení hlavy státu v parlamentních a poloprezidentských režimech: Česká republika v komparativní perspektivě*, Praha 2008, ISBN 978-80-7363-179-6, s. 142.

³³ Nález Ústavního soudu č. 30/1998 Sb.

³⁴ Čl. 8. ústavního zákona č. 110/1998 Sb., o bezpečnosti ČR.

Masaryk vetoval za celé období svého prezidentství 11 zákonů, jež byly opětovně přijaty buď v prezidentem navrhovaném upraveném znění anebo nepřijaty. Masaryk využíval i své autority při přípravě zákonů podněty především vůči vládě a též otevřeně vyjadřoval své výhrady k nevetovaným zákonům vůči příslušným ministrům.³⁵

V případě prezidentova veta předseda Poslanecké sněmovny rozešle stanovisko prezidenta poslancům a zařadí prezidentem vrácený zákon na nejbližší schůzi Poslanecké sněmovny, nejdříve však za 10 dnů po doručení vráceného zákona.³⁶ To však neznamená, že na této schůzi musí být i hlasováno. Zvláště z důvodu získávání nutné absolutní většiny všech poslanců může být zákon z příslušné schůze vyřazen a přeřazen na následující. Prezident Václav Klaus vetoval antidiskriminační zákon 16. 5. 2008, ale jeho veto bylo překonáno až 17. 6. 2009.³⁷

Vrácený zákon se znovu projedná v Poslanecké sněmovně. Pro opětovné schválení je dána zvláštní podmínka v podobě absolutní většiny všech poslanců. Prezident svým vetem disponuje až do začátku opětovného projednávání zákona a může dodatečně jím vrácený, ale ještě znovu neprojednaný zákon podepsat. Nové projednávání by se již nekonalo.³⁸

Pokud Poslanecká sněmovna překoná prezidentovo veto, vyhlásí se zákon bez prezidentova podpisu. Usnesení o překonání prezidentova veta se zveřejňuje ve Sbírce zákonů pod samostatným číslem následujícím za vyhlášeným zákonem. Faktická činnost veta závisí na pevnosti postavení vlády v Poslanecké sněmovně. Například Václav Havel neuspěl s žádným pozdržovacím vetem v době vlády Miloše Zemana, která sice byla menšinová, ale v zásadních věcech, v nichž bylo uplatněno veto prezidenta, měla podporu druhé nejsilnější strany – Občanské demokratické strany, výjimku potvrzující pravidlo je veto zákona v roce 2002, o němž již Poslanecká sněmovna znovu nejednala.

To, že o vráceném zákonu hlasuje jen Poslanecká sněmovna a ne i Senát oslabuje účinnost prezidentova veta. Disciplinovaná vládní většina může prosadit obyčejný zákon proti vůli prezidenta i Senátu. Proto se objevují návrhy, které navrhují, aby po vzoru Ústavní listiny z roku 1920 hlasoval o vráceném zákonu i Senát,³⁹ což posílí ústavní postavení prezidenta i Senátu.⁴⁰

³⁵ EMIL SOBOTA, JAROSLAV VOREL, RUDOLF KŘOVÁK, ANTONÍN SCHENK: *Československý prezident republiky*, Praha 1934, s. 160, 164-166, 168.

³⁶ § 98 ods. 2 zákona č. 90/1995 Sb., o jednacím řádu Poslanecké sněmovny.

³⁷ Důvodem prezidentova veta (<http://www.psp.cz/sqw/text/orig2.sqw?idd=29448>) byla především nadbytečnost úpravy, když zákaz diskriminace již obsahuje Listina základních práv a svobod. Původně byl zákon zařazen na 32. schůzi Poslanecké sněmovny, a pak z pořadu schůze vyřazen. To se opakovalo celý rok a nakonec byl znovu schválen až na 59. schůzi. Vládní návrh zákona o rovném zacházení a ochraně před diskriminací, tisk Poslanecké sněmovny 253, 5. volební období, <http://www.psp.cz/sqw/historie.sqw?o=5&T=253>

³⁸ Podnětný je závazný výklad Ústavního soudu SR, jenž prohlásil, že prezident při vrácení zákona není vázán žádnými formálními náležitostmi (usnesení Ústavního soudu SR č. 68/1994 Z.z., č. 23/1994 Zbierky nálezov a uznesení Ústavného soudu).

³⁹ Pokud Senát absolutní většinou všech senátorů nepodpořil překonání prezidentova veta vedle Poslanecké sněmovny, mohl být zákon vyhlášen jen, pokud s ním souhlasila třípětinová většina všech poslanců. § 48 Ústavní listiny uvozené zákonem č. 121/1920 Sb.

⁴⁰ VÍT A. SCHORM: Prezidentovo právo zákon nepodepsat a vrátit parlamentu, sborník *Výkonná moc v ústavním systému České republiky*, Masarykova univerzita, Mezinárodní politologický ústav Brno 2005, ISBN 80-210-3611-7, s. 82.

Veto prezidenta je z ústavního textu **veto pozdržovací** (suspenzivní), které může být překonáno. Nicméně za určitých okolností se stane **vetem absolutním**. Je to v době konce volebního období Poslanecké sněmovny, pro kterou platí zásada diskontinuity v zákonodárné činnosti. Nová Poslanecká sněmovna nemůže pokračovat ve schvalování návrhů zákonů, které byly podány předchozí Poslanecké sněmovně.⁴¹ Pokud prezident vetuje zákon v době, kdy již se nesejde ke schůzi Poslanecká sněmovna, která zákon schválila, a její volební období skončí, je jeho veto absolutní, protože nemůže být překonáno.

Poprvé užil absolutní veto prezident Václav Havel k návrhu zákona, který mu byl doručen 13. 6. 2002, kdy byla poslední schůze Poslanecké sněmovny zvolené v roce 1998. Prezident zákon vetoval 27. 6. 2002.⁴² Prezident Václav Klaus absolutní veto učinil 8. – 9. 6. 2006 vůči čtyřem zákonům,⁴³ když poslední schůze Poslanecké sněmovny zvolené 2002 byla 23. 5. 2006. V roce 2010 absolutní veto učinil Václav Klaus ke dvěma zákonům⁴⁴ 1. a 3. 6. 2010, když poslední schůze Poslanecké sněmovny zvolené 2006 skončila 27. 5. 2010.

3 Jiné právní předpisy

Prezident nemá z Ústavy právo vydávat žádné obecně závazné, byť podzákonné, právní předpisy. Některé akty prezidenta však mají materiálně povahu normativních právních aktů, ne individuálních, byť je formálně náš právní řád za právní předpisy neoznačuje. Zbyněk Šín výslovně vyvozuje, že zákon může prezidentovi svěřit vydávání právních předpisů s kontrasignací premiéra. Zde by mohlo jít však jen o předpisy podzákonné.⁴⁵

Zákon o vojácích z povolání dává prezidentu právo schvalovat základní vojenské řády, kde je upravena i kázeňská odpovědnost. Tyto základní vojenské řády se svým charakterem blíží normativním podzákonným předpisům, neboť se vztahuje nejen na vojáky, kteří jsou služebně podřízeni prezidentovi jako vrchnímu veliteli, ale též na vojáky mimo činnou službu, kteří ji měli nastoupit, a válečné zajatce.⁴⁶ Rovněž

⁴¹ § 121 ods. 1 jednacího řádu Poslanecké sněmovny č. 90/1995 Sb. Za Československa se absolutní veto uplatnilo jen vůči dvěma zákonům revolučního Národního shromáždění, kde prezidentské veto nebylo překonáno do konce jeho zasedání a to výslovně na základě čl. IV ods. 2 zákona č. 121/1920 Sb. Podle Ústavní listiny z roku 1920 se nově zvolená sněmovna mohla usnášet o vetu prezidenta k zákonu z předchozího volebního období. Za účinnosti Ústavy č. 150/1948 Sb. žádný zákon vetován nebyl. A v období 1960-92 bylo prezidentské veto zrušeno. EMIL SOBOTA, JAROSLAV VOREL, RUDOLF KŘOVÁK, ANTONÍN SCHENK: *Československý prezident republiky*, Praha 1934, s. 163.

⁴² Poslanecký návrh zákona o změně některých zákonů v oblasti živnostenského podnikání a o zrušení některých nařízení vlády, tisk Poslanecké sněmovny 978, 3. volební období, <http://www.psp.cz/sqw/historie.sqw?o=3&T=978>

⁴³ Poslanecký návrh zákona o náhradním výživném, tisk Poslanecké sněmovny 964, 4. volební období, <http://www.psp.cz/sqw/historie.sqw?o=4&t=964>

Poslanecký návrh zákona o změně zákona o obcích a zákona o krajích, tisk Poslanecké sněmovny 972, 4. volební období, <http://www.psp.cz/sqw/historie.sqw?o=4&t=972>

Poslanecký návrh zákona o změně zákona o ochraně hospodářské soutěže, tisk Poslanecké sněmovny 1214, 4. volební období, <http://www.psp.cz/sqw/historie.sqw?o=4&t=1214>

Vládní návrh zákona měnící zákon o zdraví lidu, tisk Poslanecké sněmovny 1045, 4. volební období, <http://www.psp.cz/sqw/historie.sqw?o=4&t=1045>

⁴⁴ Poslanecký návrh zahrádkářského zákona, tisk Poslanecké sněmovny 791, 5. volební období, <http://www.psp.cz/sqw/historie.sqw?o=5&t=791>

Vládní návrh zákona měnící zákon o České národní bance, tisk Poslanecké sněmovny 800, 5. volební období, <http://www.psp.cz/sqw/historie.sqw?o=5&t=800>

⁴⁵ ZBYNĚK ŠÍN: Prezident republiky a zákonodárství, *Právní rádce* 2/1995 s. 9.

⁴⁶ § 5 zákona č. 219/1999 Sb., o ozbrojených silách. § 50 zákona č. 221/1999 Sb., o vojácích z povolání. ZBYNĚK ŠÍN: Prezident republiky a zákonodárství, *Právní rádce* 2/1995 s. 9.

Jaroslav Vorel za první Československé republiky řadil tyto obecné normativní rozkazy prezidenta materiálně do projevů nařizovací pravomoci v rámci jeho ústavní role vrchního velitele branné moci.⁴⁷ Platný základní řád ozbrojených sil schválil 21. 6. 2001 prezident Václav Havel. Vztahuje se i na občanské zaměstnance státu, pokud mají kázeňskou pravomoc. Postavení válečných zajatců neřeší. Pokud by však aktuální potřeba nastala jsou základní vojenské řády možnou formou pro úpravu jejich postavení, pokud nejsou řešeny mezinárodními smlouvami.

Rovněž rozhodnutí o amnestii, která se povinně vyhláší ve Sbírce zákonů má materiálně povahu normativního právního aktu, ne individuálního. Týká se totiž více osob určených obecnými znaky (věk, spáchaný trestný čin). Je faktickým projevem nařizovacího práva, byť naše ústava obecnou nařizovací působnost svěřuje vládě, ne prezidentovi.⁴⁸ To dosvědčuje i to, že výrok amnestie ve věci nezahájení či zastavení trestního stíhání je uvozen slovem „nařizují“.⁴⁹ Amnestii považuje spíše za normativní právní akt či opatření obecné povahy brněnský konstitucionalista a politolog Vojtěch Šimíček.⁵⁰

V československých dějinách je zvláštní případ dekretů prezidenta Edvarda Beneše, které vydával v letech 1940-45. Dekrety byly právními předpisy se silou zákona či dokonce ústavního zákona. Přitom platná ústava jejich vydávání výslovně neumožňovala. Nicméně obecně bylo přijato, že v mimořádné době, kdy bylo československé území obsazeno cizí nepřátelskou mocí a znemožněn chod řady ústavních orgánů, musí prezident činit kroky k obnovení moci státu a jeho ústavního stavu. Při této činnosti může uplatnit jako hlava státu své postavení i způsoby, které ústava výslovně nezná, včetně vydávání právních předpisů nejvyšší právní síly. Podmínkou je, aby tyto akty dodatečně schválil parlament po obnovení své činnosti. Tento přístup k legitimitě Benešových dekretů akceptoval i současný Ústavní soud.⁵¹ Jaroslav Krejčí, který jinak kritizoval neústavní činy exekutivy, byť provizorní, se ztotožňuje se slovy Maurice Hauriouho: „...okolnosti staví často exekutivu do situace vyžadující rychlého rozhodnutí a že ve způsobilosti exekutivy spojit koncepci, rozhodnutí a výkon tkví její politická převaha nad legislativou, jejíž superiorita se může plně uplatnit jen v dobách normálních. Je věcí pozitivního zákonodárce, aby se postaral, aby i taková neodkladná činnost exekutivy byla předvídána právním řádem a tím učiněna právní již ab initio.“⁵²

Z toho plyne, že v době, kdy je činnost ústavních orgánů znemožněna (okupace území státu), přičemž nejsnáze se naruší činnost početných kolektivních orgánů typu parlamentu, může i dnes prezident činit kroky k obnovení ústavního stavu, byť to není výslovně ústavně upraveno, jak je tomu ve Francii, kde prezidenta zmocňuje ústava

⁴⁷ Navíc § 55 Ústavní listiny uvozené zákonem č. 121/1920 Sb. upravující nařízení je obecný v rámci moci výkonné, tedy nejen pro vládu, ale i prezidenta. EMIL SOBOTA, JAROSLAV VOREL, RUDOLF KŘOVÁK, ANTONÍN SCHENK: *Československý prezident republiky*, Praha 1934, s. 199-200, 206, 217-220.

⁴⁸ Čl. 78 Ústavy č. 1/1993 Sb.

⁴⁹ Čl. I ods. 1 rozhodnutí o amnestii č. 56/1993 Sb. Čl. I rozhodnutí o amnestii č. 20/1998 Sb. EMIL SOBOTA, JAROSLAV VOREL, RUDOLF KŘOVÁK, ANTONÍN SCHENK: *Československý prezident republiky*, Praha 1934, s. 132.

⁵⁰ VOJTĚCH ŠIMÍČEK: Neodpovědnost prezidenta a soudní přezkoumatelnost některých jeho aktů, sborník *Postavení prezidenta v ústavním systému ČR*, Brno 2008, ISBN 978-80-210-4520-0, s. 162 p. 11.

⁵¹ Nález Ústavního soudu č. 5/1995 Sb.

⁵² MAURICE HAURIOU: *Précis de droit constitutionnel*, 2. vydání Sirey 1929, s. 383n. JAROSLAV KREJČÍ: *Problém právního postavení hlavy státu v demokracii*, Praha 1935, s. 40 p. 28.

činit opatření, která okolnosti vyžadují v případě váženého ohrožení chodu ústavních institucí, národní nezávislosti a územní celistvosti.⁵³ Slovinská ústava umožňuje prezidentu na návrh vlády vydávat nařízení z moci zákona, jestliže se parlament nemůže sejít po dobu válečného či výjimečného stavu.⁵⁴ Italská ústava umožňuje vydávat prezidentské dekrety se silou zákona i v době míru s tím, že musí být kontrasignován navrhujícím ministrem i předsedou vlády.⁵⁵ Řecká ústava umožňuje prezidentu vydávat na návrh příslušného ministra vydávat nařízení jako podzákonné prováděcí právní akty a v době nouzové a výjimečného stavu může na návrh vlády vydat nařízení s mocí zákona.⁵⁶

4 Závěr

Prezident republiky není jen orgánem moci výkonné, který má oprávnění čistě exekutivní. Jako hlava státu zasahuje i do moci zákonodárné, kde má významná práva. Nejdůležitější je právo veta, které ústava upravuje jako suspenzivní, ale ke konci volebního období Poslanecké sněmovny se stává vetem absolutním. Závažným nedostatkem ústavy je skutečnost, že neřeší situaci tvorby zákonů, včetně ústavních za vážného ohrožení státu, zejména za války. Příklad dekretů prezidenta Beneše dokazuje, že za okupace státního území nelze zajistit funkčnost parlamentu jako velkého kolektivního orgánů. Kontinuitu státu, včetně zákonodárné a ústavodárné působnosti pak zajišťuje hlava státu, byť takovou působnost ústava nezná.

Literatura

BOHUMIL BAXA: Parlament a parlamentarismus, Praha 1924.

VLADIMÍR FLEGL: *Ústavní základy Československé socialistické republiky*, Praha 1981.

JAN GRINC: Spolkový prezident v rakouském ústavním systému, *Právník* 12/2008, ISSN 0231-6625, s. 1347-1368.

MAURICE HAURIOU: *Précis de droit constitutionnel*, 2. vydání Sirey 1929.

JIRÍ HOETZEL: Promulgace zákonů, *Právník* 1926.

ZDENĚK JIČÍNSKÝ: Prezident Klaus jedná protiústavně, *Právo* 13. 10. 2009.

JIRÍ JIRÁSEK: Může nebo musí prezident schválený zákon podepsat?, sborník *Výkonná moc v ústavním systému České republiky*, Masarykova univerzita, Mezinárodní politologický ústav Brno 2005, ISBN 80-210-3611-7.

JAROSLAV KREJČÍ: *Promulgace zákonů: její vztah k sankci, vetu, publikaci a k soudcovskému zkoumání zákonů*, Praha 1926.

JAROSLAV KREJČÍ: *Právní povaha podpisu presidenta republiky na zákonech*, Praha 1927.

JAROSLAV KREJČÍ: *Problém právního postavení hlavy státu v demokracii*, Praha 1935.

⁵³ Čl. 16 Ústavy Francouzské republiky z 4. 10. 1958.

⁵⁴ Čl. 108 Ústavy Republiky Slovinsko z 23. 12. 1991.

⁵⁵ Čl. 87 a 89 Ústavy Italské republiky z 22. 12. 1947.

⁵⁶ Čl. 44 ods. 1 a 48 ods. 5 Ústavy Řecké republiky z 9. 6. 1975.

VÍT A. SCHORM: Prezidentovo právo zákon nepodepsat a vrátit parlamentu, sborník *Výkonná moc v ústavním systému České republiky*, Masarykova univerzita, Mezinárodní politologický ústav Brno 2005, ISBN 80-210-3611-7.

EMIL SOBOTA, JAROSLAV VOREL, RUDOLF KŘOVÁK, ANTONÍN SCHENK: *Československý prezident republiky*, Praha 1934.

VOJTĚCH ŠIMÍČEK: Neodpovědnost prezidenta a soudní přezkoumatelnost některých jeho aktů, sborník *Postavení prezidenta v ústavním systému ČR*, Brno 2008, ISBN 978-80-210-4520-0.

ZBYNĚK ŠÍN: Prezident republiky a zákonodárství, *Právní rádce* 2/1995.

FRANTIŠEK WEYR: *Československé ústavní právo*, Praha 1937.

The president of the Czech Republic and the legislation in Bohemia, Moravia and Silesia

The president of the republic is not only the authority of executive power, whose competence is completely executive. As the head of the state he intervenes in the legislative power, where he has significant rights. The most important right is the right of veto, which is by the Constitution regulated as a suspensive, but toward the end of electoral term of the House of Deputies it usually becomes the absolute veto. There is a serious fault in the Constitution there – the Constitution doesn't solve the creation of acts, including constitutional acts, during serious threat to state, especially during the war. The example of president's Beneš decrees proves that during the occupation of the state territory it is impossible to guarantee working Parliament as a great collective authority. The state continuity, including legislative and constitutional competence, is performed by the head of the state, although the Constitution doesn't know such a competence.

Prezident republiky a zákonodárství v Čechách, na Moravě a ve Slezsku

Prezident republiky není jen orgánem moci výkonné, který má oprávnění čistě exekutivní. Jako hlava státu zasahuje i do moci zákonodárné, kde má významná práva. Nejdůležitější je právo veta, které ústava upravuje jako suspenzivní, ale ke konci volebního období Poslanecké sněmovny se stává vetem absolutním. Závažným nedostatkem ústavy je skutečnost, že neřeší situaci tvorby zákonů, včetně ústavních za vážného ohrožení státu, zejména za války. Příklad dekretů prezidenta Beneše dokazuje, že za okupace státního území nelze zajistit funkčnost parlamentu jako velkého kolektivního orgánů. Kontinuitu státu, včetně zákonodárné a ústavodárné působnosti pak zajišťuje hlava státu, byť takovou působnost ústava nezná.

Key words: President of republic, Legislation

Klíčová slova: prezident republiky, zákonodárství.